Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4302**
16. Wahlperiode 08. 02. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Herbert Schui, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/3948 –

Bundesverantwortung für den Steuervollzug

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Publikationen regelmäßig darauf hingewiesen, dass die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht gegeben ist. So bemängelte er jüngst, dass bei Einkommensmillionären zu wenige Außenprüfungen stattfinden und dadurch Steuereinnahmen entfallen. Da die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung ungleich verteilt sind, wird damit die Steuergerechtigkeit untergraben und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes verletzt.

Als Ursache wird unter anderem benannt, dass die Bundesländer zu wenig Personal zur Steuerprüfung einsetzen und die Qualifizierung vernachlässigen. Auch eine vorsätzlich laxe Steuerprüfung durch die Bundesländer wird nicht ausgeschlossen. So spricht das Bundesministerium der Finanzen in seinem Positionspapier „Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung“ vom 11. Mai 2004 davon, dass die Länder „in Versuchung geraten, die Intensität der Steuererhebung an zweifelhaften standortpolitischen Interessen auszurichten“.

In dem Positionspapier heißt es: „Der Bund muss für einen gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze sorgen. Die ihm dafür zur Verfügung stehenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse sind aber insgesamt schwach, in Teilbereichen rechtlich umstritten.“ Der Situation sei nur durch „Überzeugungsarbeit oder massiven und permanenten ‚politischen‘ Druck auf die Länder“ beizukommen. Der Bundesrechnungshof schreibt in seinen „Bemerkungen 2005“: „Über den Umfang der Befugnisse des Bundesministeriums, den obersten Finanzbehörden der Länder Weisungen erteilen zu können, bestehen zwischen dem Bundesministerium, dem Bundesrechnungshof und den Ländern jedoch unterschiedliche Auffassungen.“

Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die Rechtsposition des Bundes bei der Auftragsverwaltung gestärkt. Das Bundeszentralamt für Steuern hat seitdem die Aufgabe, die Finanzbehörden der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung zu unterstützen und alle hierfür erforderlichen Informationen zu sammeln (§ 5 Abs. 1 Nr. 28 FVG). Auch vor der Föderalismusreform war das Bundeszentralamt für Steuern zur Mitwirkung an Außenprüfungen berechtigt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. Februar 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Neuerdings besitzt es das Recht, Außenprüfungen in bestimmten Betrieben zu verlangen und Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Außenprüfung festzulegen (§ 15 Abs. 5 FVG). Das Bundesministerium der Finanzen kann den bundeseinheitlichen Einsatz eines bestimmten Programms für die automatisierte Datenverarbeitung im Steuervollzug anweisen, wenn nicht die Mehrzahl der Länder Einwendungen erhebt (§ 20 Abs. 1 Satz 2 FVG). Das Bundesministerium der Finanzen kann für den Steuervollzug einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundes- und Landesfinanzbehörden bestimmen und allgemeine fachliche Anweisungen erteilen, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht (§ 21a Abs. 1 FVG).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Erhebliche Effizienzdefizite im Steuervollzug, die eine konsequente und gleichmäßige Durchsetzung des Steueranspruchs des Staates spürbar beeinträchtigen, sind allgemein bekannt und auch bereits mehrfach vom Bundesrechnungshof moniert worden.

Diese Mängel sind aus Sicht der Bundesregierung vor allem auf die föderale Struktur in Deutschland zurückzuführen, die auch die Steuerverwaltung prägt. So stehen dem Bund trotz einiger im Rahmen der Föderalismusreform durchgesetzter Verbesserungen nur schwache und in Teilbereichen zudem rechtlich umstrittene Aufsichts- und Weisungsbefugnisse bei der Auftragsverwaltung zur Verfügung. Im Übrigen bestimmen die Länder grundsätzlich autonom über den Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen. Schon deswegen ist die Gefahr einer zweifelhaften Standortpolitik – z. B. über die Prüfungsfrequenz – nicht von der Hand zu weisen.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung bereits vor geraumer Zeit die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftssteuern vorgeschlagen, d. h. die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Bund. Dieser Ansatz ist allerdings bisher bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Länder auf Ablehnung gestoßen.

Im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes konnte die Bundesregierung allerdings zumindest eine punktuelle Stärkung der Rechtsposition des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung durchsetzen. Darauf gilt es aufzubauen und gemeinsam mit den Ländern die Effizienz des Steuervollzugs weiter zu verbessern, ohne das Ziel einer Bundessteuerverwaltung aus dem Blick zu verlieren.

1. Über welche Aufsichts- und Weisungsbefugnisse im Steuervollzug verfügt der Bund nach Ansicht der Bundesregierung nach geltendem Recht im Einzelnen, und auf welche rechtlichen Bestimmungen stützt sie sich dabei?

Maßgeblich im Hinblick auf die Befugnisse des Bundes bei der steuerlichen Auftragsverwaltung ist insbesondere Artikel 108 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 85 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes, der die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Einflussnahme des Bundes auf den Vollzug der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern bildet. Danach unterstehen die Landesfinanzbehörden den Weisungen des Bundesministers der Finanzen. Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf die Gesetz- sowie die Zweckmäßigkeit des Steuervollzugs. Spezielle Befugnisse sind außerdem im Finanzverwaltungsgesetz und in der Abgabenordnung geregelt.

2. Hält die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesministeriums für Finanzen vom 11. Mai 2004 für aktuell, die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Bundes seien in Teilbereichen rechtlich umstritten, falls ja, um welche Teilbereiche handelt es sich im Einzelnen, wer bestreitet jeweils die Befugnisse des Bundes, und auf welche rechtlichen Bestimmungen stützt er sich dabei?

Die seinerzeitige Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen bezog sich insbesondere auf die Reichweite des oben genannten Weisungsrechts und ist nach wie vor aktuell, da höchstrichterliche Entscheidungen nicht vorliegen: Sie betrifft die Frage, ob die Befugnis des Bundesministers der Finanzen gemäß Artikel 108 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 85 Abs. 3 des Grundgesetzes auch das Recht zur Erteilung so genannter allgemeiner Weisungen umfasst, die im Gegensatz zur Einzelweisung eine Vielzahl von Sachverhalten erfasst. Nach Rechtsauffassung des Bundes ist dies zu bejahen, die Länder teilen diese Ansicht nicht.

3. Worin unterscheidet sich die Auffassung der Bundesregierung über die Weisungsbefugnisse des Bundes bezüglich des Steuervollzugs von der Auffassung des Bundesrechnungshofes?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat die Auffassung vertreten, dass der Bund im Bereich der Rechtsanwendung nur eingeschränkte Rechte habe und sich deshalb dafür ausgesprochen, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftssteuern von den Ländern auf den Bund zu übertragen (vgl. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Verbesserung des Vollzugs der Steuergesetze in Deutschland, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 13, 2006 S. 17, 124, 157).

4. Welche Rechtsgutachten liegen der Bundesregierung zur Abgrenzung der Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Bundes im Steuervollzug vor, und welche ausstehenden Gutachten wurden in Auftrag gegeben?

Der Bundesregierung liegt das Gutachten von Prof. Löwer aus dem Jahr 2000 vor, das dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie dem Bundesrechnungshof erstattet wurde. Die Bundesregierung hat keine weiteren Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Fragen der Steuerauftragsverwaltung in Auftrag gegeben.

5. Hält die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesministeriums für Finanzen vom 11. Mai 2004 nach wie vor für zutreffend, es müsse massiver und permanenter politischer Druck auf die Länder ausgeübt werden, und falls ja, in welcher Form ist in dieser Legislaturperiode Druck ausgeübt worden, und welche weiteren Schritte in diesem Sinne plant die Bundesregierung?

Es liegt im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, für einen effektiven und effizienten Steuervollzug zu sorgen. Dies ist eine – durchaus ehrgeizige und anspruchsvolle – Daueraufgabe, der sich die staatlichen Ebenen im engen Zusammenwirken widmen müssen. Die Bundesregierung hält es für notwendig, immer wieder an die gemeinsame Verantwortung des Bundes und der Länder zu erinnern.

Durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom September letzten Jahres wurde die Kompetenz des Bundes für den Steuervollzug gestärkt. Die Bundes-

regierung verspricht sich mit der konsequenten Ausübung der gestärkten Kompetenz eine weitere Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung. Das Thema „Effizienz in der Verwaltung“ steht im Übrigen auch auf der Agenda der Bundesregierung für die vorgesehene zweite Stufe der Föderalismusreform.

6. Ist das Bundeszentralamt für Steuern nach Ansicht der Bundesregierung bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Lage, die neu übertragenen Aufgaben voll zu erfüllen?

   Falls nein, bis wann und durch welche Maßnahmen wird dies der Fall sein?

Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung ist das Bundeszentralamt für Steuern in der Lage, die ihm neu übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

7. Über welche finanziellen und personellen Mittel verfügt das Bundeszentralamt für Steuern derzeit, und welche Ausstattung ist für die nächsten Jahre geplant?

Die Abteilungen Bundesbetriebsprüfung des Bundeszentralamtes für Steuern sind zum Stand Haushaltsjahr 2006 mit einem Planstellenbestand von 202 Bediensteten für Prüftätigkeiten im engeren Sinne – also ohne Innendiensttätigkeiten – ausgestattet. Dieser Aufgabenbereich soll durch Zuführung weiterer Planstellen in den nächsten Jahren erheblich verstärkt werden.

Für den Aufgabenbereich Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung ist ein dreistufiger Aufbau (laufbahnbezogen) – der derzeit noch in einem Fachreferat mit wahrgenommenen Aufgaben – vorgesehen.

Für das Haushaltsjahr 2006 entfallen auf die genannten Bereiche Sachmittel in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro.

Einzelheiten zur Personalausstattung und der dazu erforderlichen Sachmittel in den kommenden Haushaltsjahren bleiben den anstehenden Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten.

8. Welche Aktivitäten zur Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung hat das Bundeszentralamt für Steuern bisher unternommen?

Nach § 116 der Abgabenordnung (AO) in der Fassung des Föderalismusreform-Begleitgesetzes obliegt dem Bundeszentralamt für Steuern lediglich die bundesweite Annahme von Verdachtsanzeigen anderer Behörden und Gerichte und deren Weiterleitung an die für die Strafverfolgung zuständigen Landesbehörden. Über eigene Kompetenzen zur Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten verfügt das Bundeszentralamt für Steuern nicht. Es kann und soll die Aktivitäten der zuständigen Landesbehörden auf diesem Gebiet unterstützen.

9. In wie vielen Fällen hat das Bundeszentralamt an Betriebsaußenprüfungen mitgewirkt?

Die Bundesbetriebsprüfung im Bundeszentralamt für Steuern beteiligt sich zurzeit jährlich an etwa 400 Außenprüfungen der Betriebsprüfungsdienste der Länder.

10. In wie vielen der in Frage 9 angesprochenen Fälle wurde in den letzten Jahren bei der Auswertung des Prüfungsberichtes oder im Rechtsbehelfsverfahren von den Feststellungen des Bundeszentralamtes abgewichen und welche Auswirkungen hatte dies auf das Steueraufkommen (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Auf Grund der föderalen Struktur der Finanzverwaltung sind die Länder für die Festsetzung und Erhebung der Steuern zuständig. Sofern die Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden bei Steuerpflichtigen teilnimmt, ist ihr bei einer im Rahmen der Auswertung des Prüfberichts beabsichtigten wesentlichen Abweichung von ihren Feststellungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 23 i. V. m. § 12 Abs. 2 der Betriebsprüfungsordnung [BpO] 2000). Damit wird dem Ziel, Steuerausfälle zu vermeiden, Rechnung getragen. Allerdings kann die Frage, ob eine Abweichung wesentlich oder nicht wesentlich ist, im Einzelfall zweifelhaft sein. Deshalb wird die Bundesbetriebsprüfung nicht zu jeder beabsichtigten Abweichung gehört. Eine Aussage über die Zahl der Abweichungen und die damit verbundenen steuerlichen Auswirkungen ist aus diesen Gründen nicht möglich.

11. In wie vielen Fällen hat das Bundeszentralamt Außenprüfungen von bestimmten Betrieben verlangt?

12. In wie vielen der in Frage 11 angesprochenen Fällen hat das Bundeszentralamt Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Außenprüfung festgelegt?

Die Fragen 11 und 12 beziehen sich offenbar auf § 19 Abs. 5 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) in der Fassung des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 11. September 2006 und stehen in engem sachlichen Zusammenhang. Sie werden daher zusammen beantwortet:

Die Vorschrift ist am 12. September 2006 in Kraft getreten. Erfahrungen mit der neuen Rechtslage liegen zurzeit noch nicht vor.

13. Plant die Bundesregierung, den bundeseinheitlichen Einsatz eines Programms für die automatisierte Datenverarbeitung im Steuervollzug anzuweisen, und falls ja, bis wann, falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant derzeit nicht, den bundeseinheitlichen Einsatz eines Programms für die automatisierte Datenverarbeitung im Steuervollzug anzuweisen.

Mit dem Verwaltungsabkommen KONSENS zur Entwicklung einheitlicher Software für die Steuerverwaltung verpflichten sich die Länder gleichzeitig zur flächendeckenden Einführung einheitlicher Software.

Darüber hinaus gewährt der Bund ab dem Jahr 2007 im Rahmen seiner finanziellen Beteiligung am Vorhaben KONSENS jährlich einen erfolgsabhängigen Zuschuss, der an den Fortschritt des produktiven Einsatzes einheitlicher Software (Kriterium) geknüpft ist. Die Festlegung dieses Kriteriums erfolgt jährlich einvernehmlich zwischen Bund und Ländern.

Unabhängig davon besteht mit der Regelung in § 20 Abs. 1 Satz 2 und 3 FVG die Möglichkeit, den bundeseinheitlichen Einsatz eines bestimmten Programms anzuweisen, sofern nicht die Mehrzahl der Länder widerspricht.

14. Welche einheitlichen Verwaltungsgrundsätze, gemeinsamen Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundes- und Landesfinanzbehörden hat die Bundesregierung für den Steuervollzug bisher bestimmt, welche allgemeinen fachlichen Anweisungen hat sie diesbezüglich erlassen, und welche entsprechenden Schritte plant sie für die laufende Legislaturperiode?

Bund und Länder haben sich darauf verständigt, die bisherigen vielfältigen organisatorischen, automationstechnischen und personellen Maßnahmen zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens zu bündeln. Unter der Leitung des Bundesministeriums der Finanzen wird derzeit eine umfassende Bestandsaufnahme zu den Themen „Verwaltungscontrolling“ (Zielvereinbarung/Leistungsvergleich), „Personaleinsatz“, „Risikomanagement“, „Qualitätsmanagement“, „Compliance-Ansätze“ und „KONSENS“ vorgenommen. Anschließend sollen die Ergebnisse umfassend bewertet und eine abgestimmte Strategie entwickelt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333